

'Flüchtlingskrise' und autoritäre Integration: Zu einigen Aspekten der Reorganisation staatlicher Kontrollpolitiken

Hauer, Dirk

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hauer, D. (2016). 'Flüchtlingskrise' und autoritäre Integration: Zu einigen Aspekten der Reorganisation staatlicher Kontrollpolitiken. *Widersprüche : Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*, 36(141), 49-60. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-63811-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Dirk Hauer

„Flüchtlingskrise“ und autoritäre Integration

Zu einigen Aspekten der Reorganisation
staatlicher Kontrollpolitiken

Die Fluchtbewegungen der Jahre 2014 und 2015, insbesondere der (kurze) „Sommer der Migration“ 2015 haben das europäische Flüchtlingsregime¹ zusammenbrechen lassen. Insofern sind mit der viel zitierten „Flüchtlingskrise“ selbstredend nicht die vielen tausend individuellen und existenziell krisenhaften Lebens- und Fluchtgeschichten der Flüchtlinge gemeint. Sehr wohl spricht aber einiges für die These, dass der Begriff die Selbstwahrnehmung von Politik und Verwaltungen in der EU und in Deutschland ganz gut beschreibt. Hier sind die letzten beiden Jahre tatsächlich als Krise der europäischen Institutionen und als Krise der Verwaltungen interpretiert worden. In dem folgenden Beitrag werden zunächst einige Aspekte dieser Krise beschrieben. Dabei werden auch einige Eckpunkte benannt, entlang derer staatliche Flüchtlingspolitik die Kontrolle über die Fluchtbewegungen zurückgewinnen will. Im Zentrum des Textes steht dann die Auseinandersetzung mit dem aktuellen Integrationsdiskurs und seiner autoritären Ausprägung. Dabei wird die These vertreten, dass die momentan propagierten wie umgesetzten Integrationsmaßnahmen einer auch nur ansatzweise ernst gemeinten Integrationspolitik nicht im Geringsten genügen.

1 Im politikwissenschaftlichen Sinne ist hier mit „Regime“ das Ensemble von Regelwerken gemeint, die in bestimmten Politikfeldern Prinzipien, Verfahrensabläufe und Normen festlegen. In der kritischen Migrationsforschung meint „Grenzregime“ die legislativen, institutionellen, administrativen und technischen Maßnahmen, mit denen ein Staat oder Staaten Außengrenzen als Kontrollinstrument gegenüber Migrationsbewegungen etabliert und organisiert.

1. Krise und Reorganisation der Institutionen

Aus der Perspektive staatlicher Politik hat die eingangs erwähnte Krise vor allem drei Dimensionen: Zum einen ist der Versuch einer abgestimmten europäischen Asylpolitik zunächst einmal gescheitert. Die mit den so genannten Dublin-Verordnungen seit den 1990er Jahren intendierte Vorfeldverschiebung der deutschen Außengrenzen und die Verlagerung des Asylverfahrens auf die Grenzstaaten der EU hat in den letzten zwei Jahren offenkundig nicht mehr funktioniert.²

Zum zweiten wird auch die prompte und zunehmende Re-Nationalisierung in Europa von Staat und Politik in Deutschland/„Kerneuropa“ als Krise und Gefährdung der EU interpretiert. Der freie Schengen-Raum, die offenen Binnengrenzen, der ungehinderte Waren- und Personenverkehr innerhalb Europas war und ist für den zentralen Inhalt des „Projekts Europa“, nämlich den erweiterten europäischen Binnenmarkt, von enormer ideologischer und materieller Bedeutung. Rigorose Grenzkontrollen innerhalb der EU wären da ein erhebliches Problem.³

Schließlich haben – insbesondere deutsche – Verwaltungen das Jahr 2015 auch in ihrem administrativen Kerngeschäft als geradezu traumatische Krise erlebt: Insbesondere in den Großstädten München, Berlin und Hamburg konnten sich im letzten Jahr viele Flüchtlinge wochenlang aufhalten und bewegen, ohne dass es den staatlichen Stellen möglich gewesen wäre, sie zu erfassen und zu registrieren und damit ihre Bewegungen zu kontrollieren. Ein auch nur annähernd geordnetes Asylverfahren war somit genauso wenig möglich wie geordnete und zielgerichtete Abschiebungen.⁴ Zudem waren staatliche Stellen nicht in der Lage, die geflüchteten Menschen schnell und vernünftig unterzubringen. Die Mindeststandards in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung sind im letzten Jahr flächendeckend und systematisch unterlaufen und durch eine Vielzahl von substandardisierten

2 Die inhärenten Konstruktionsfehler des Dublin-Systems – etwa ein fehlendes europäisches Asyl- und Asylverfahrensrecht sowie ein fehlendes vereinheitlichtes Sozialrecht für Flüchtlinge – sind allerdings schon sehr früh offensichtlich gewesen und Ende 2011 durch den Europäischen Gerichtshof in seinem „Griechenland-Urteil“ auch höchstrichterlich bestätigt worden.

3 Dabei sind die aktuellen Flüchtlingsbewegungen keineswegs die Ursache für Nationalismus, Rassismus und Rechtspopulismus. Bereits in den letzten 10 Jahren ist der organisierte Rechtspopulismus und Nationalismus in nahezu allen europäischen Staaten zu einem bedeutenden politischen Faktor, teilweise sogar mit Regierungseteiligung, geworden.

4 Allerdings bedeutete das für die betroffenen Flüchtlinge auch den weitgehenden Ausschluss von staatlich vermittelten Sozialleistungen.

Notsystemen (Baumärkten, Sporthallen, Zelten) ersetzt worden. Die Konsequenzen für die Betroffenen waren (und sind teilweise immer noch) dramatisch: völlig überfüllte Lager, chronische Unterversorgung insbesondere vulnerabler Gruppen, etwa allein fliehende Frauen mit und ohne Kinder, traumatisierte, psychisch und körperlich beeinträchtigte Flüchtlinge, (allein reisende) Kinder und Jugendliche.

Selbst wenn man bereit ist zuzugestehen, dass die Situation im letzten Jahr die allermeisten Verwaltungen unvorbereitet getroffen hat und sie somit mit objektiven Kapazitäts- und Personalengpässen umgehen mussten⁵, so ist das unterm Strich nur die halbe Wahrheit. Faktisch ist es den verschiedenen zuständigen (Landes-)Ministerien und Behörden nämlich in keiner Weise gelungen, irgendwie abgestimmt, koordiniert und strategisch zu agieren. Ministerien und Verwaltungen sind keine homogenen Instanzen. Neben der traditionell starken Versäulung bundesdeutscher Verwaltungen, die querschnittsorientiertes Denken und Handeln grundsätzlich erschweren, bestehen Konkurrenzen und Antipathien etwa zwischen Innen- und Sozialministerien, aber auch unter den unterschiedlichen Ämtern innerhalb ein und derselben Behörde. Diese Kommunikations- und Planungsdefizite haben teilweise zu erheblichen Reibungsverlusten geführt.

Vor diesem Hintergrund ist das aktuelle politische und staatliche Agieren in Deutschland in allererster Linie daran ausgerichtet, eigene Handlungsfähigkeit im Sinne von Kontrolle über die Flüchtlingsbewegungen zurückzugewinnen bzw. eine solche Kontrolle und Handlungsfähigkeit zumindest nach außen zu symbolisieren. Die europa- und außenpolitische Dimension dieses Bemühens zielt darauf, die Kontrolle über die europäischen Außengrenzen und über die Flüchtlingsbewegung zurückzuerlangen. Dabei konzentrieren sich die Bemühungen der Bundesregierung und der EU-Kommission zur Zeit darauf, Flüchtlingsbewegungen außerhalb der EU einzudämmen und die Zuwanderung nach Europa zu begrenzen, ohne an den deutschen und innereuropäischen Grenzen selbst Zäune zu bauen.⁶ Innenpolitisch fokussiert sich das staatliche Handeln

5 Zumindest in den Lagebesprechungen von Polizei und Innenbehörden sind allerdings bereits seit Mitte der 2000er Jahre immer wieder auch Szenarien durchgespielt worden, die der Ist-Situation des Jahres 2015 sehr nahe kamen. Und in manchen Ländern hat der Druck zur Haushaltskonsolidierung auch dazu geführt, dass Unterbringungskapazitäten, die in den 1990er Jahren aufgebaut worden waren, schnellstmöglich und wenig vorausschauend abgebaut wurden.

6 Der so genannte EU-Türkei-Deal ist dafür das sinnfälligste Beispiel. Die Verhandlungen mit Eritrea und dem Sudan über Rücknahmeabkommen, die Militarisierung der libyschen Küste oder die geplante Aufnahme von Marokko, Algerien und Tunesien in die Liste der sicheren Herkunftstaaten sind andere Beispiele.

darauf, Flüchtlinge schneller und systematischer zu erfassen, zu sortieren⁷ und die Asylverfahren zu beschleunigen. Auch wenn es dabei bisher keine verfassungsmäßige Einschränkung des Asylrechts gegeben hat: Trotz und parallel zur „Bewegung der Willkommenskultur“ – der größten zivilgesellschaftlichen Unterstützungsbewegung seit vielen Jahren – sind seit dem Sommer/Herbst 2015 mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz sowie den Asylpaketen I und II die rigidesten Asylrechtsverschärfungen seit 1993 geplant und implementiert worden – und zwar (im Gegensatz zum Asylkompromiss 1993) weitgehend ohne politische Gegenwehr.⁸ Inwieweit diese Änderungen den deutschen und internationalen Rechtsnormen auch nur dem Anschein nach noch entsprechen, scheint den bestimmenden politischen Kräften gerade ziemlich gleichgültig zu sein.

2. Integrationspolitik in Zeiten der „Flüchtlingskrise“

Trotz aller Härte im Asylverfahrensrecht und trotz aller populistischen und martialischen Rhetorik: Niemand geht ernsthaft davon aus, dass sich Flüchtlingsbewegungen vollständig aufhalten oder eindämmen lassen. Das bedeutet natürlich auch, dass Staat und Politik wissen, dass sich eine erhebliche Zahl von Flüchtlingen dauerhaft in Deutschland aufhalten werden. Allein wenn man die momentane durchschnittliche Anerkennungsquote zugrunde legt, werden von den in 2014 und 2015 nach Deutschland gekommenen Flüchtlingen zwischen 40 und 50% dauerhaft hier bleiben.⁹ In der Konsequenz wird es ganz objektiv darum gehen, eine deutlich größere Migrationsbevölkerung in den Arbeits- und Wohnungsmarkt zu integrieren, Kinder in Schulen und Kitas unterzubringen,

7 Hier vor allem entlang der neuen, willkürlichen Konstruktion von „sicherer“ und „unsicherer“ Bleibeperspektive

8 Wesentliche Inhalte der Gesetzespakete sind die Einschränkung des Familiennachzugs, die abschreckende Verschärfung der Lagerunterbringung, Einschränkungen bei den so genannten tatsächlichen Abschiebehindernissen, Verkürzung von Fristen, die Einschränkung des Rechtswegs, Verlängerung des Arbeitsverbots und Leistungseinschränkungen in der Zentralen Erstaufnahme.

9 Legt man die aktuelle Gesamtschutzquote zugrunde, also die Anerkennungsquoten bei Asylanträgen, die Gewährung von subsidiärem Schutz und die Berücksichtigung tatsächlicher Abschiebungshindernisse und Abschiebungsverbote, so bleiben sogar über 60% der Geflüchteten in Deutschland (<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/451967/umfrage/anerkennungsquote-der-asylbewerber-aus-den-hauptherkunftslaendern/>)

Sprachkurse anzubieten, Verwaltungen und Regelsysteme interkulturell aufzustellen etc. Alles das, was gemeinhin „Integration“ genannt wird.

Repressive Integration

Spätestens seit der Sylvesternacht erleben wir auf der Diskursebene zum einen eine starke Betonung von „Integration“, gleichzeitig aber einen extrem repressiven Backlash in der Aufladung dieses Begriffs. Während in den 1980er und 1990er Jahren „Integration“ und „Integrationspolitik“ die emanzipatorische Antwort auf die Staatsdoktrin von „Gästen“, „Leitkultur“, „Anpassung“, „Assimilation“ und „Toleranz“ war, so verschwindet in der jetzigen Debatte jede Idee von gleichen sozialen, kulturellen und letztlich politischen Rechten und Teilhabemöglichkeiten am gesellschaftlichen Leben bei gleichzeitiger Achtung und Respektierung von Verschiedenheit. Statt auf Rechtsdurchsetzung, Migrant/-innenselbstorganisation und Antidiskriminierung bzw. Beseitigung der strukturellen Benachteiligung in nahezu allen Bereichen des alltäglichen Lebens orientiert „Integration“ im Moment auf die verbindliche Akzeptanz einer imaginierten und gleichzeitig beschworenen „Wertegemeinschaft“, auf eine Integrationspflicht und auf unverhohlene Drohungen gegenüber „Integrationsverweigerern“. Gleichzeitig erscheint ein wie auch immer definiertes „Integrationsversagen“ auch nicht als Versagen und Fehlfunktion der Systeme Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt, Schule etc. oder als Ergebnis falsch konzipierter und zu schlecht ausgestatteter Maßnahmen und Unterstützungsangebote, sondern als individuelles Versagen, gerne auch als schuldhaftes Versagen des/der Migrant/-in.

Diese Parallelität zur ideologischen Offensive der Agenda 2010 ist weder zufällig noch gänzlich neu.¹⁰ Und wie die Agenda 2010 ihren sinnfälligsten materiellen Ausdruck im SGB II gefunden hat, so findet der autoritäre sozialstaatliche Backlash gegen Flüchtlinge und Migrant/-innen seinen materiellen Ausdruck im neuen Integrationsgesetz¹¹. Noch stärker als Erwerbslose im SGB II gelten hier Flüchtlin-

10 Die Logik und der Sprachgebrauch des „Förderns und Forderns“ finden sich beispielsweise in der Präambel des Hamburger Integrationskonzeptes von 2007 (Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz: „Hamburger Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern“, Hamburg, Februar 2007, S. 9)

11 BT-Drs. 18/8615 vom 31.5.2016, „Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD Entwurf eines Integrationsgesetzes“ sowie Bundesministerium für Inneres/Bundesministerium für Arbeit und Soziales: „Entwurf einer Verordnung zum Integrationsgesetz“, Berlin, 24.5.2016

gen erstmal als so verdächtig, dass man ihnen mit einer umfassenden Drohkulisse begegnen muss. Staatliche „Integrationsangebote“ wie Sprach- und Integrationskurse oder die neuen massenhaft konzipierten 80-Cent-Jobs für Flüchtlinge sind prinzipiell Pflichtveranstaltungen. Sie können verordnet werden, und die Nicht-Teilnahme oder der Abbruch ist grundsätzlich sanktionsbewährt. Dabei stehen als Sanktionsinstrumente nicht nur drakonische (und verfassungswidrige) Leistungskürzungen beim AsylbLG zur Verfügung, „Integrationsverweigerung“ kann auch direkte aufenthaltsrechtliche Konsequenzen haben. Ähnlich wie das SGB II und um die aufenthaltsrechtliche Komponente verschärft ist der Effekt des Arsenal von Daumenschrauben und Drohkongstellationen die Verunsicherung der materiellen Existenz und Reproduktionsbedingungen von Menschen. Das Integrationsgesetz unterwirft die materielle Existenz von Flüchtlingen einer grundsätzlichen und auf Dauer gestellten Prekarität.

Und dennoch spricht einiges dafür, dass das Integrationsgesetz in erheblichem Maße auch einer kurzfristigen politischen Opportunismuslogik entspricht. Das Gesetz ist ein Kotau vor dem Rechtspopulismus bzw. der tatsächlichen oder vermeintlichen Stimmung „auf der Straße“. Gerade im Zuge der Diskussion um den Fachkräftemangel hatten und haben die „modernen“, kosmopolitischen bzw. weltmarktorientierten Teile der politischen Klasse das populistische Feindbild „Flüchtling“ längst aufgegeben. Die alten ideologischen Dichotomien „Migrant – Flüchtling“ oder „politischer Flüchtling – Wirtschaftsflüchtling“ waren und sind im Prinzip längst einer wirtschaftsutilitaristischen Unterscheidungslogik gewichen: nützlich oder nicht nützlich, (potenzielle) Fachkraft oder Armutszuwanderer. Die Verwertbarkeit am Arbeitsmarkt und nicht der Status Flüchtling oder Migrant ist hier das entscheidende Kriterium.¹² Von daher wird sich noch zeigen müssen, in welchem Maße der autoritäre Sozialstaat „nur“ symbolisch die Zähne flitscht oder auch tatsächlich zubeißt.

12 Ein gutes Beispiel für diese „weltmarktorientierte“ Haltung zur Flüchtlingsthematik ist die Grundsatzrede, die Hamburgs Bürgermeister Olaf Scholz am 19.3.2014 im Thalia-Theater gehalten hat. Im Zusammenhang mit der damals in der Hansestadt virulenten Auseinandersetzung um die Lampedusa-Flüchtlinge, ist diese Rede vielfach fälschlich als reine Abwehrrede interpretiert worden. Ihre eigentliche Botschaft jedoch war: Politisch-taktische Notwendigkeiten können zu Flüchtlingsabwehr zwingen, aber im Prinzip können wir jede qualifizierte und leistungsbereite Arbeitskraft für den Standort Hamburg gebrauchen. Scholz, Olaf: „Hamburg, Europa und die Grenzen“, <http://www.hamburg.de/buergermeister-reden/4285446/2014-03-19-grundsatzrede-thalia/>

Integrationssymbolik ohne Substanz

Natürlich verspricht das Integrationsgesetz auch Integrationsangebote. Ebenso werden auf der Ebene der Länder und Kommunen eine Vielzahl von Integrationsprogrammen aufgelegt und Integrationsprojekte gefördert. Nach der Phase hektischer Aktivitäten rund um die Flüchtlingsaufnahme verlagert sich der Fokus in Bezug auf Integration vor allem auf die so genannten sozialstaatlichen Regelsysteme. Das ist vom Grundsatz her ein richtiger Ansatz: Ganz in Analogie zum Inklusionsbegriff kann es tatsächlich nicht darum gehen, Spezialkitas, Spezialschulen, Spezialwohnungen, Spezialarbeitsplätze etc. für Flüchtlinge zu schaffen. Genau wie Inklusion bedeutet auch Integration, dass im Kern die gesellschaftlichen Regelsysteme sowohl konzeptionell wie auch ressourcenmäßig so aufgestellt sein müssen, dass sie von allen Menschen in all ihrer Verschiedenheit genutzt werden können. Das bedeutet auch die notwendige Flexibilität, um mit Verschiedenheit umgehen und auf unterschiedliche Bedarfe mit spezifischen Unterstützungsangeboten reagieren zu können.

Schaut man sich an, was zur Zeit unter Integrationsmaßnahmen firmiert, dann drängt sich aber der massive Verdacht auf, dass es eher um einen symbolischen Aktionismus geht als um ernst gemeinte Integrationsanstrengungen. Im Wesentlichen orientiert die offizielle Integrationsdoktrin auf die Zugänge in (Lohn-) Arbeit, in den Wohnungsmarkt sowie in das Bildungssystem. Damit sind in erster Linie strukturelle Systeme angesprochen, die entsprechend strukturelle staatliche Eingriffe notwendig machen würden, die jedoch bereits in der Vergangenheit eher verweigert worden sind.

a) Arbeitsmarkt

Bereits jetzt ist für ca. 2,8 Mio. offizielle Erwerbslose im Jahresdurchschnitt 2016, für mindesten nochmal so viele Menschen, die die diversen Maßnahmen der Jobcenter und der Agenturen für Arbeit durchlaufen, und für die Beschäftigten im so genannten Niedriglohnsektor der Zugang zu einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis mit einigermaßen Existenz sichernden Löhnen und Gehältern nicht gegeben. Da die Unternehmen nicht in der Lage und willens sind, ausreichende existenzsichernde Arbeitsplätze zu schaffen, wäre also das mindeste, an das man unter Integrationsgesichtspunkten denken müsste, ein umfangreiches öffentlich finanziertes Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramm auf der Basis sozialversicherungspflichtiger und regulär entlohnter Arbeits- und Ausbildungsverhältnisse, das für Erwerbslose unabhängig von ihrem Status zugänglich wäre. Offenkundig steht ein solches Programm nirgends auf der politischen

Agenda. Stattdessen konzentrieren sich die verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen auf Sprachkurse und Maßnahmen zur effizienteren und schnelleren Kompetenz- und Qualifikationsfeststellung (von den beabsichtigten massenhaften Arbeitsgelegenheiten für Flüchtlinge mal abgesehen). So richtig die Ausweitung und Öffnung von Sprach- und Integrationskursangeboten an sich ist, so unterbezahlt sind die Lehrerinnen und Lehrer, so ungenügend sind nach wie vor die Stundenkontingente für Flüchtlinge, so sehr fehlen Kinderbetreuungsangebote während der Kurse u.v.m. Die neu geplanten flächendeckenden Kombinationen von Integrationskursen und Arbeitsvorbereitungsmaßnahmen¹³ sind in das Sanktionsinstrumentarium von SGB II und Integrationsgesetz eingebunden. Sie sind angesichts fehlender Qualitätskontrollen auch ein Geschäft für die Massen- und Billigproduzenten unter den Bildungsträgern. Und sie zwingen darüber hinaus Menschen, die gerade hier angekommen sind, die sich orientieren müssen, die Traumatisierungen zu verarbeiten haben etc., in Full-Time-Maßnahmen, die nur sehr leistungsfähige und leistungsstarke Flüchtlinge bestehen werden. Sicherlich werden über den ESF und andere Förderprogramme immer wieder einzelne sinnvolle Projekte entstehen, aber im Kern ist allen Maßnahmen eines gemein: Die strukturell notwendigen Anschlussperspektiven im Rahmen von betrieblicher und überbetrieblicher Ausbildung und im Rahmen von echten Arbeitsplätzen werden nicht geschaffen. So dienen all diese Maßnahmen letztlich eher als Filter und Sortierinstrument.

b) Wohnungsmarkt

Flüchtlinge werden bis zur Erlangung der Wohnberechtigung öffentlich-rechtlich untergebracht. Angesichts der Situation auf dem Wohnungsmarkt kann das u.U. Jahre andauern. Entsprechend wichtig sind zumindest wohnungsähnliche Standards in der Unterbringung, Berücksichtigung der Unterbringungs- und Betreuungsbedarfe vulnerabler Gruppen, Unterkunftskonzepte, die Räume für soziales Leben beinhalten, ausreichendes sowie sprach- und interkulturell kompetentes Personal bei den Unterbringungsbetreibern, sozial- und verfahrensrechtliche Beratungsangebote etc. Die Standards in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung

¹³ Das neue KompAs-Programm soll mit 40.000 Plätzen zum 1.8. 2016 starten und 2017 mit 150.000 Plätzen zu dem Sprachförderinstrument für Geflüchtete ausgebaut werden; vgl. auch Bundesagentur für Arbeit: „Leistungsbeschreibung zur Kombination von Integrationskursen mit Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 16 Abs 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III“, Nürnberg, 21.3.2016

haben diesen Anforderungen schon vor dem Sommer 2015 nur selten entsprochen, inzwischen wird die Einhaltung von Mindeststandards systematisch ignoriert.

Letztlich bedeutet Integration jedoch, dass Flüchtlinge irgendwann auch tatsächlich in einer eigenen (Miet-)Wohnung wohnen können. Doch auch ohne Zuwanderung besteht insbesondere in Metropolen wie etwa Hamburg eine Wohnungsnot bei einkommensschwachen und benachteiligten Gruppen. Diese Wohnungsnot wird durch die aktuelle Zuwanderung nicht nur verschärft, sondern sie führt auch zu gefährlichen Konkurrenzsituationen unter den unterschiedlichen Betroffenengruppen. Nicht nur, aber auch unter Integrationsaspekten besteht somit eine der zentralen Handlungsanforderungen in deutlich intensiveren Anstrengungen für eine soziale Wohnungspolitik. Zum einen geht es darum, den sozialen Wohnungsbau massiv auszuweiten bzw. überhaupt wieder in den öffentlich geförderten Sozialwohnungsbau einzusteigen. Zum anderen ist es gerade für vordringlich Wohnungssuchende und für die besonders benachteiligten Gruppen am Wohnungsmarkt von zentraler Bedeutung, dass Zugänge zum bereits existierenden Wohnungsbestand verbessert werden: durch entsprechende Belegungsregelungen bei städtischen Wohnungsunternehmen, durch Auflagen bzw. vertragliche Bindungen an die Wohnungswirtschaft, durch die Aufhebung von Freistellungsgebieten oder auch durch gezieltes Vorgehen gegen Praktiken einer diskriminierenden Wohnungsvergabe.¹⁴

c) Bildung

Vieles von dem, was über den Arbeits- und den Wohnungsmarkt gesagt wurde, gilt auch für das Bildungssystem als dritte, oft beschworene Integrationsinstanz. Die systematische Benachteiligung von Kindern aus sozial benachteiligten und migrantischen Familien im bundesdeutschen Schulsystem ist seit langem bekannt. Es spricht daher einiges dafür, dass das selektive Schulsystem als solches ein Integrationshemmnis erster Ordnung ist. In der jetzigen Situation ist es darüber hinaus jedoch geradezu fahrlässig, wenn der Personalbestand in den Schulen nicht oder nur ungenügend aufgestockt wird und wenn nicht ganz gezielt und systematisch die spezifischen pädagogischen Kompetenzen im Umgang mit Flüchtlingsschüler/-innen im Lehrkörper genauso aufgebaut werden wie inter-

¹⁴ Die – euphemistisch ausgedrückt – zögerliche Wohnungsvergabe an benachteiligte Bevölkerungsgruppen wird in aller Regel mit dem Verweis auf Durchmischungsanforderungen in den Quartieren begründet. Entsprechend besteht eine der zentralen Anforderungen in der politischen Lobbyarbeit darin, dieses ebenso verbreitete wie akzeptierte Durchmischungsideologem in Frage zu stellen.

kulturelle und Sprachkompetenz. Auch im Bereich von Kitas und vorschulischer Bildung ist der vorhandene Personalschlüssel schon jetzt unzureichend. Aber auch hier geht es nicht nur um mehr Erzieher/-innen. Vielmehr brauchen Erzieherinnen und Erzieher neue und andere Qualifikationen wie etwa Mehrsprachigkeit und interkulturelle Kompetenzen. Wie im System Schule auch müssen Fort- und Weiterbildungen finanziert werden, müssen Honorare für Dolmetscher/-innen eingestellt werden oder muss die Zeit für gemeinwesenorientierte Netzwerk- und Elternarbeit berücksichtigt und bezahlt werden.

d) Soziale Hilfesysteme

Für viele derjenigen, die als Flüchtlinge zugewandert sind, werden die sozialen Hilfesysteme von der Migrationsberatung und der Schuldnerberatung über die offene Kinder- und Jugendarbeit, die Behindertenhilfe und die Pflege bis zu Beratungsstellen der Wohnungslosen- und Suchtkrankenhilfe und der Frauensozialarbeit die ersten und wesentlichen Anlaufstellen sein. Sie werden dabei auch eine zentrale Lotsenfunktion im Integrationsprozess übernehmen. Gleichzeitig jedoch sind all diese Dienste angesichts des Spardrucks der letzten Jahre bereits heute am Ende ihrer Leistungsfähigkeit angekommen. Den neuen und zusätzlichen Aufgaben ist das Hilfesystem nur gewachsen, wenn a) die Einrichtungen im Bereich der Personal- und Sachkosten strukturell und langfristig auskömmlich refinanziert sind, wenn sie b) bei der Übertragung neuer Aufgaben bzw. bei der Berücksichtigung neuer Zielgruppen die notwendigen zusätzlichen Ressourcen erhalten – etwa für Organisationsentwicklungsprozesse, für Fort- und Weiterbildung von Personal, für die Implementierung interkultureller Öffnungsprozesse – und wenn c) die Einrichtungen und Träger auch die Freiheit und Flexibilität für konzeptionelle Innovationen, für gemeinwesenorientierte Ansätze, für experimentelle Projekte etc. eingeräumt bekommen.

Sortieren und Spalten

Ähnlich wie Inklusion ist auch Integration, die ernst gemeint ist, bereits ohne Zuwanderung nicht zum Nulltarif zu haben. In der momentanen Situation jedoch kollidieren die Integrationsanforderungen mit den (sozial-)politischen Richtungsentscheidungen der letzten Jahre, insbesondere kollidieren sie ganz offensichtlich mit dem Dogma von Haushaltskonsolidierung und Schuldenbremse. Es dominieren vor allem kurzfristige und symbolische Maßnahmen, die zudem ein eher technokratisches Verständnis von Integration offenbaren. Sie zielen auf diejenigen unter den Geflüchteten, die – im Jargon der Arbeitsverwaltung – eher „markt-

nah“ sind, also schnell und ohne großen Aufwand „integriert“ werden können. Maßnahmen, die auf eine Veränderung der strukturellen Rahmenbedingungen zielen und die Teilhabemöglichkeiten auch der nicht unmittelbar „Verwertbaren“ verbessern, werden vermieden.

Die faktische Auslese unter den Geflüchteten ist aber nur eine Konsequenz einer solchen Politik. Einerseits reagieren Staat und Politik auf unmittelbare Anforderungen, andererseits wird deutlich signalisiert, dass diese Maßnahmen und Ausgaben keinerlei allgemeine bzw. strukturelle Maßnahmen im Sozialbereich präjudizieren sollen. Eine solche Botschaft kann nur so wahrgenommen werden, dass einseitige Sonderprogramme für Flüchtlinge aufgelegt werden, während sich an der Lage anderer benachteiligter Bevölkerungsgruppen nichts ändert. So werden in Hamburg im Bereich der öffentlich-rechtlichen Unterbringung zur Zeit Obdach- und Wohnungslose faktisch deutlich benachteiligt. Neu errichtete Unterkünfte werden vorrangig mit Flüchtlingen belegt. Obdachlose müssen im Winter die Notunterkünfte tagsüber verlassen, während Flüchtlinge bleiben können. Rund um die Unterkünfte werden Beratungs- und Unterstützungsprojekte finanziert, während die Beratungsstellen für Obdach- und Wohnungslose fiskalisch geknebelt bleiben. Wenn zudem Regionalverwaltungen des städtischen Wohnungsunternehmens SAGA/GWG Wohnungsuchenden mitteilen, die Wohnung müsse leider für Flüchtlinge freigehalten werden, so ist das zwar wahrheits- und rechtswidrig, hat aber nichtsdestotrotz desaströse Auswirkungen. Was im Unterbringungsbereich bereits Realität ist, deutet sich auch auf dem Arbeitsmarkt an. In der neuen Förderperiode des ESF reserviert Hamburg 5,5 Mio. Euro ausschließlich für neue Projekte im Flüchtlingsbereich, gleichzeitig signalisieren Kammern und Unternehmerverbände öffentlich, dass sie lieber Flüchtlinge einstellen als Langzeiterwerbslose.

3. Fazit

Wenn es nicht gelingt, das Primat des ausgeglichenen Haushalts zu brechen, bedeutet das geradezu zwangsläufig in den kommenden Jahren eine massive Konkurrenz unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen um knapp gehaltene Ressourcen. Diese Konkurrenzkämpfe werden zumindest potenziell stärker rassistisch konnotiert, und sie werden sich nicht zuletzt auch als eine Konkurrenz um Sozialleistungsansprüche ausdrücken. Denn allem Gerede über die Chancen für die deutschen Arbeitsmärkte zum Trotz wird man von einem deutlichen Anstieg der Armutsbevölkerung in Deutschland ausgehen müssen und damit auch von deutlich steigenden Anstrengungen zur „Ausgabenbegrenzung“ bei den Sozial-

systemen. Ein erstes Indiz dafür, dass auch die direkten Sozialleistungen in den Fokus der Politik geraten, sind die aktuellen Pläne des Bundesarbeitsministeriums, den Zugang für EU-Bürger/-innen zu SGB II – und SGB XII-Leistungen drastisch einzuschränken.¹⁵

Faktisch haben die im letzten Jahr nach Deutschland Geflüchteten die Verteilungsfrage auf die tagespolitische Agenda gesetzt. Ohne politischen Druck ist nicht zu erwarten, dass diese Frage von der Politik in Deutschland solidarisch beantwortet wird. Der relative Erfolg des europaweiten Rechtspopulismus hat daher auch den rationalen Kern, dass die Bevölkerungen das wissen (durchaus auch im Sinne eines kollektiven historischen Gedächtnisses, nachdem scheinbar linke Regierungen in Europa bisher nicht in der Lage gewesen sind, tatsächlich Alternativen durchzusetzen.). Der Aufschwung des Rechtspopulismus reflektiert nicht nur Rassismen und völkisch-nationalistische Ideologeme. Er verweist auch auf die Schwäche der bzw. das fehlende Vertrauen in eine durchsetzungsbereite und durchsetzungsmächtige politische Linke.

*Dirk Hauer, Ottenser Hauptstraße 38, 22765 Hamburg
E-Mail: dirk.hauer@web.de*

15 Vgl. den Referentenentwurf des Bundesarbeitsministeriums für ein „Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch“ vom 28.4.2016